

小布希總統因九一一恐怖攻擊事件，隨後發動阿富汗、伊拉克兩場戰爭，對於中國崛起下的亞洲，長期以來未能投以高度的關注。歐巴馬總統上台之後，轉為重視多邊主義與外交，國務卿希拉蕊(Hillary Clinton)更在2009年7月藉出席泰國舉辦「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum)年會之際，宣示美國重回亞洲，將強化與東南亞國家關係的發展，重新擔負並強化美國在此地區的領導地位。這意味美國在長期忽略東南亞事務，中國趁虛大舉擴展東南亞勢力之後，將出現美中新一輪的角力。

美國國務卿希拉蕊上任不到一個月，首度的國外訪問以亞洲為主，至2010年底，他至少訪問亞太地區八次(請見表1)。美國不僅與東協簽訂協議加入「東南亞友好暨合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，也在2010年10月與俄羅斯一起加入「東亞高峰會」(東協加中、日、韓、印度、澳洲、紐西蘭)。歐巴馬總統自2009年11月在新加坡，開啟美國與東協十國的第一次高峰會，2010年9月在紐約召開第二次高峰會。在新加坡高峰會上，歐巴馬更與緬甸軍事政府總理登盛(Thein Sein)會晤，要求釋放包括翁山蘇姬在內的政治異議人士。歐巴馬總統本人也分別於2009年11月及2010年11月訪問亞洲，2011年將出席在印尼的「東亞高峰會」。

美日同盟是美國亞太政策的基石，也關乎亞太和平與安全。歐巴馬總統、希拉蕊國務卿訪問亞太的首站均選擇日本。日本民主黨主政之後，美日關係雖因琉球美軍基地搬遷問題而緊張，但在2010年5月「美日安保諮商委員會」(U.S.-Japan Security Consultative Committee) 2+2部長會議之後，確認將普天間基地搬遷至名護市邊野古，而使風波告一段落。美國與日本在「天安艦事件」之後，與南韓一起合作對北韓施壓。2010年9月，日本與中國因福建漁船船長詹其雄被日方扣押，爆發釣魚台激烈外交事件。希拉蕊也公開表明釣魚台屬於美日安保同盟的範圍之內。由此可見，美日關係不僅限於雙邊也及於亞太、全球事務。日美兩國對於中國軍艦頻密進出宮古島海峽，突破第一島鍊進入西太平洋或往南走進入南海，也密切觀察與追蹤。

表1 國務卿希拉蕊的亞洲訪問

2009/2	日本、印尼、韓國、中國
2009/7	印度、泰國
2009/10	巴基斯坦
2009/11	新加坡、菲律賓、中國、阿富汗
2010/1	原計畫訪問巴布亞紐幾內亞、紐西蘭、澳洲，因海地大地震取消
2010/5	日本、中國、韓國
2010/7	巴基斯坦、阿富汗、韓國、越南
2010.10-11	越南、中國(海南島)、柬埔寨、馬來西亞、巴布亞紐幾內亞、紐西蘭、澳洲

表2 歐巴馬總統訪問亞洲

2009.11	日本、新加坡、中國(上海與北京)、南韓
2010.11	印度、印尼、南韓、日本

歐巴馬政府在2010年3月，南韓「天安艦」遭擊沉之後，全力支持李明博政府，希拉蕊國務卿二次訪問南韓。歐巴馬政府促使聯合國安理會主席在7月針對「天安艦事件」發表聲明，呼籲各方「全面遵守『朝鮮停戰協定』」，並經由「直接對話與談判」來解決爭端。希拉蕊在出席

河內舉行的「東協區域論壇」年會，對北韓予以譴責，但也透過聯合國機制與北韓進行大校級軍官的板門店對話。2010年7月起，美國與南韓進行一連串軍事演習。2010年7月，希拉蕊前往北緯38度停戰線、戰爭博物館，參加韓戰60週年紀念，並出席首度舉行的美韓的「2+2外交部長與國防部長會議」（繼美日、美澳之後的第三組2+2部長會議）。希拉蕊宣布對北韓採取更為嚴厲的新制裁，遏阻北韓武器交易、洗錢與走私等非法活動，及對外採購奢侈品等。

由於「天安艦事件」，美國歸還韓國的戰爭指揮權，也自2012年延遲至2015年。相較於金大中、盧武鉉任內的美韓關係，歐巴馬與李明博總統建立更為密切的同盟關係。美韓的雙部長聯合聲明，確認「擴大韓美同盟『寬度』和『深度』的決心」，使兩國關係超越軍事同盟的層面，而拓展到經濟、社會、文化等領域，合作範圍也將擴大到朝鮮半島之外的地區。美國與南韓自由貿易協定也重啟談判，李明博政府對美國汽車與牛肉進口，可能有所讓步，以感謝美國在「天安艦事件」事件上的強力支持。

相較於美國在東北亞關注傳統安全與大國外交，美國在東南亞的焦點集中在非傳統安全範疇。美國與泰國、越南、柬埔寨、寮國的「下湄公河倡議計畫」，集中在功能性（環境、衛生與教育的援助）議題，例如，撥款2200萬美金協助進行湄公河地區環境計畫；氣候變遷對水資源、糧食安全、人民生活的影響；建立湄公河與美國密西西比河管理局的合作關係；建立湄公河氣候變遷預測數據庫。在醫療衛生方面，美國將透過1億4700萬美金的援助，控制新興傳染疾病威脅、訓練醫療衛生人員、降低瘧疾抗藥性區域網絡、防治愛滋病。在教育訓練方面，美國在2010年投入1800萬美金，進行鄉下地區網路連結、教育、發展計畫，贊助湄公河流域國家領袖菁英前往美國學習，及英語文訓練計畫。2009年5月，美國與菲律賓進行針對人道救援及天然災害的防護救治演習（演習稱之為東協區域論壇-志願反應展示ARF-Voluntary Demonstration of Response, ARF-VDR）。美國顯有意將對話為主的「東協區域論壇」，轉變成以行動為導向的論壇，切入點為災難救助與海事安全。

在河內召開的「東協區域論壇」，各方反應集中在希拉蕊有關南海的談話，包括美國不認為中國可以宣稱擁有所有南沙島礁主權，美國有意協助斡旋南沙爭端，並強調航行自由原則。希拉蕊談話引起中國外長楊潔篪的強烈反彈。根據「美國之音」的報導，在「東協區域論壇」27個成員中，至少有12個國家主張建立多邊機制，解決南沙問題。中國外長楊潔篪也宣稱，在「東協區域論壇」會後，「有10多位亞洲國家代表向中方表示祝賀」。楊潔篪表示：東協的「非聲索國對中方說，他們不是爭議方，不願站隊，希望通過雙邊協商解決」；二、「不將南海問題國際化、多邊化」；三、「南海非聲索國對有人脅迫他們在南海問題上站隊感到反感」；四、「爭端當事國之間的直接雙邊談判。---亞洲國家能夠平等相待，相互尊重，解決好彼此的關切」。楊潔篪並表示：「將這個問題國際化、多邊化會有什麼後果？這只能使事情更糟，解決難度更大」。

中方的立場是雙邊而非多邊協商，而且是聲索國彼此之間協商，非聲索國、區域外國家不要介入。楊潔篪更指責美國「貌似公允的講話實際上是在攻擊中國」。中國重視專屬經濟區的海洋權益，從黃海到南海，對美國的海上、空中接近中國大陸進行軍事演習、軍事偵察等，視為是有敵意的行動。在北京視南海為「中國的核心利益」（指國家主權、安全、領土完整和發展利益），將更加「反對任何外國軍用艦機在黃海及其他中國近海從事影響中國安全利益的活動」。由於美中兩國對專屬經濟區的海洋法地位觀點不同，增大美中兩國在海上衝突的機會。

美國與越南關係從過去越戰的陰霾走出，兩國建交15週年之際雙邊貿易額約150億美金，越南前往美國的留學生也增加16倍，改變過去越南前往俄羅斯及東歐留學的現象。美國在越南輪值擔任主席國期間，隨著加入「東亞高峰會」、「東協加八國防部長會議」（ADMM+8）的召開，可能擴及兩國在南海的合作。美國與印尼關係也大幅改善，國防部長蓋茲（Robert M.

Gates) 於2010年7月在雅加達與印尼總統尤多約諾 (Susilo Bambang Yudhoyono) 會面之後，宣布美國將與印尼特種部隊進行「逐步、有限的安全合作計畫」。希拉蕊訪問柬埔寨時，有感於該國過度依賴中國，因此表示應該追求平衡的政策，不要過度依賴特定國家。2010年11月，歐巴馬在多次推遲後，終於訪問印尼，並與印尼總統尤多約諾宣示建立新的全面夥伴關係 (a new Comprehensive Partnership)，涵蓋政治與安全、經濟與發展合作、社會文化與教育等層面，並將建立多項後續機制。在希拉蕊訪問柬埔寨、歐巴馬訪問印尼之前，中國全國人大常委會委員長吳邦國率領的中國高層代表團也在這兩個國家訪問。北京將對印尼急需改善的基礎設施 (道路、橋樑與運河) 投資66億美元。

中國在亞洲有一些盟邦如北韓、寮國、緬甸、巴基斯坦等，但美國與澳洲、日本、南韓、菲律賓有長期軍事同盟關係，海洋外線戰略部署，牽制中國突出第一島鏈及成為南海霸權。2010年11月，歐巴馬總統訪問印度，雖然集中在經濟、貿易、能源、教育等議題合作，但美國計畫取消對印度科技出口的限制，美印兩國也在飛彈防禦安全上開始合作。美印是世界上人口最多的兩個民主國家，建立了全球戰略夥伴的關係。不管美印如何低調，中國國際安全觀察家對每一次美印高層訪問，無不充滿戰略疑慮。對美國與印度而言，兩國自然的共同目標是，對中國需要採取兩手平衡的戰略。中國在印度周邊建立起「珍珠鏈戰略」，強化在在緬甸、孟加拉、巴基斯坦的港口與基本設施，美國也樂意看到印度、東協、日本、澳洲形成海洋民主聯盟，並進行軍事安全合作。歐巴馬在印度國會表示，支持印度成為安理會常任理事國，加上長期支持日本成為常任理事國，與中國的隱晦不明立場形成強烈對比。

結論

美國在忽略東南亞多年之後，歐巴馬政府國務卿希拉蕊轉為重視「東協區域論壇」，並積極參與年會。然而，美國在金融危機之後國際經濟影響力下滑，中國人民幣及中國實力相對提升。中國一向不滿美國主導單極國際體系，也不喜歡一超多強的世界格局，主張國際關係民主化及建立多極體系。北京認為東南亞是第一個出現多極格局的地區。

日本、越南與中國分別在釣魚台、西沙與南沙有主權爭議，隨著中國不再韜光養晦，而是積極有所作為之後，能平衡中國崛起只有美國。美國加入「東協加八國防部長會議」、東亞高峰會，進入多邊機制的運作，使中國時時受到牽制。美國重回亞洲的起點是東南亞，但能否警惕、追蹤中國在南海的軍事行動，及中國與東協各國的政治經濟來往，需要有更多研究與政策投入。中國是在在地強權，美國經濟地位衰退之後，北京的經濟援助加上美國外交議程擴及全球，北京仍有許多空間節制美國的發言。歐巴馬政府重回亞洲，雖無意圍堵中國，但美國政府官員在東南亞到處可感覺到中國強大的陰影與影響力。歐巴馬在期中選舉之後發現到經濟復甦決定他是否能夠在2012年連任，也只有經濟實力恢復，美國才有領導亞洲的機會。

作者林正義為中央研究院歐美研究所研究員
(本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場)